

**STUDI FORMULASI KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG  
WILAYAH (RTRW) KOTA MAKASSAR 2010-2030  
MELALUI PENDEKATAN KOALISI ADVOKASI**

*POLICY FORMULATION STUDY OF THE SPATIAL PLAN AREA  
THE CITY OF MAKASSAR 2010-2030  
THROUGH ADVOCACY COALITION APPROACH*

**ANDI LUHUR PRIANTO**



**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013**

STUDI FORMULASI KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG  
WILAYAH (RTRW) KOTA MAKASSAR 2010-2030  
MELALUI PENDEKATAN KOALISI ADVOKASI

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Administarsi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh

ANDI LUHUR PRIANTO

Kepada

PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2013

## **TESIS**

**STUDI FORMULASI KEBIJAKAN RENCANA TATA RUANG  
WILAYAH (RTRW) KOTA MAKASSAR 2010-2030  
MELALUI PENDEKATAN KOALISI ADVOKASI**

## HALAMAN PENGESAHAN

JUDUL : STUDI FORMULASI KEBIJAKAN RENCANA  
TATA RUANG WILAYAH (RTRW) KOTA  
MAKASSAR 2010-2030 MELALUI PENDEKATAN  
KOALISI ADVOKASI

NAMA : ANDI LUHUR PRIANTO

NOMOR POKOK : P0800209017

PROGRAM STUDI : ADMINISTRASI PEMBANGUNAN

KONSENTRASI : KEBIJAKAN PUBLIK

Menyetujui  
Komisi Penasihat,

Ketua,

Anggota,

**Prof. Deddy T. Tikson, Ph.D**

**Dr. Muhammad Rusdi, M.Si**

Mengetahui :

Ketua Program Studi  
Administrasi Pembangunan

**Dr. A l w i, M.Si**

## ABSTRAK

ANDI LUHUR PRIANTO. Studi Formulasi Kebijakan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Makassar 2010-2030 Melalui Pendekatan Koalisi Advokasi. Di bimbing oleh Deddy. T. Tikson dan Muhammad Rusdi.

Situasi proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030 yang alot dan telah membentuk pola konfigurasi koalisi antar aktor dan menjadi menarik jika ditinjau dari perspektif koalisi advokasi. Penelitian bertujuan untuk menganalisis bentuk dinamika interaksi para pemangku kepentingan, menganalisis konfigurasi koalisi advokasi aktor, dan menjelaskan pola pembelajaran kebijakan dalam proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030. Metode penelitian yang digunakan melalui pendekatan kualitatif yang bersifat studi kasus. Dalam penelitian kualitatif prosedur yang terpenting adalah menentukan informan kunci yang sarat informasi sesuai dengan fokus penelitian. Teknik analisis data yang digunakan adalah analisis dengan model interaktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses formulasi dengan tahap perumusan masalah hingga ke penentuan alternatif menjadi ranah dominan kelompok eksekutif kota, sementara di tahap penetapan dan pengesahan Ranperda RTRW menjadi ranah dominan pihak legislatif. Jaringan kelompok kepentingan pun menjadi pihak yang senantiasa memantau, mendorong dan mengkritik proses-proses pembahasan kebijakan yang masih bersifat teknokratis. Kehadiran kelompok-kelompok membentuk konfigurasi koalisi yang memiliki ide yang sama beraliansi (pro) untuk melawan kelompok yang menentang idenya (kontra), dan sebagian lagi berposisi menjadi kelompok penengah. Pembelajaran kebijakan yang terjadi memungkinkan proses pengayaan terkait dengan dinamika, kontestasi dan konflik para pihak dalam proses formulasi kebijakan penataan ruang kota.

Kata Kunci : kebijakan, RTRW, kota

## DAFTAR ISI

PRAKATA .....	iv
ABSTRAK .....	v
ABSTRACT .....	vi
DAFTAR ISI .....	vii
DAFTAR TABEL .....	ix
DAFTAR GAMBAR .....	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Manfaat Penelitian .....	14
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Formulasi Kebijakan Publik Sebagai Arena Partisipasi.....	15
B. Formulasi Kebijakan Publik Sebagai Proses Advokasi .....	24
1. Advokasi Sebagai Alat Perubahan Kebijakan .....	27
2. Jalan Koalisi Untuk Advokasi Kebijakan Publik.....	34
3. Model Perubahan Kebijakan Publik Dalam Kerangka <i>Advocacy Coalition Framework (ACF)</i> .....	38
C. <i>Governance</i> Dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota .....	43
D. Kerangka Pikir.....	48
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Pendekatan Dan Jenis Penelitian .....	51
B. Lokasi Penelitian.....	52
C. Pengelolaan Peran Peneliti.....	52
D. Teknik Pengumpulan Data.....	52

E.	Sumber Data.....	53
F.	Teknik Analisis Data .....	54

#### BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A.	Hasil Penelitian .....	57
	1. Gambaran Umum Kebijakan RTRW Kota Makassar .....	57
	2. Proses Formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar .....	68
	a. Tahap Perumusan Masalah.....	71
	b. Tahap Penyusunan Agenda .....	74
	c. Tahap Pemeilihan Altrnatif.....	77
	d. Tahap Penetapan Dan Pengesahan Kebijakan.....	79
B.	Pembahasan.....	92
	1. Parameter-Parameter Internal dan Sistem Eksternal Koalisi ...	92
	a. Parameter Internal Koalisi .....	92
	b. Peristiwa-Peristiwa Sistem Eksternal.....	98
	2. <i>Beliefs System</i> Aktor Koalisi .....	103
	a. Pemetaan <i>Beliefs System</i> Aktor Koalisi.....	103
	b. Respons Atas <i>Beliefs System</i> : Pemetaan Tuntutan, Kepentingan, dan Perilaku Aktor .....	105
	3. <i>Policy Subsystem</i> Dalam Formulasi Kebijakan.....	107
	a. Koalisi Pro Pengesahan .....	108
	b. Koalisi Kontra Pengesahan .....	114
	c. <i>Policy Brokers</i> Dalam Pengesahan .....	120

#### BAB V PENUTUP

A.	Kesimpulan .....	123
B.	Saran .....	125

	DAFTAR PUSTAKA.....	127
--	---------------------	-----

## DAFTAR GAMBAR

Gambar II.1 Kerangka Pikir Penelitian.....	29
--	----



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

*“Pembangunan kota merupakan ekspresi kebijakan institusional dan politik, yang terjadi melalui penyesuaian fisik dan fungsi secara terus menerus, terhadap struktur hegemoni politik maupun ekonomi zaman”*  
(Detlev-Ipsen)

Zaman pemerintahan sentralistik orde baru tinggal catatan sejarah. Meski demikian, berlalunya sebuah rezim *autoritarian* bukan berarti pulihnya kembali luka-luka sejarah. Trauma historis yang ditinggalkan masih saja tetap menguasai jaringan memori kolektif masyarakat. Rezim otoriter dengan segala kebijakan sentralistiknya masih menorehkan ingatan yang saling bertabrakan dengan idea-idea demokrasi. Residu sentralisasi penyelenggaraan pemerintahan negara telah mengendap dan menjadi *panacea* yang menguasai struktur kesadaran masyarakat.

Hal ini terjadi sebab (kurun) panjang waktu rezim pembangunan orde baru diorientasikan pada pertumbuhan yang bersifat kuantitatif dan linier, hingga menegasikan aspek etis-humanis dari proses dinamika kolektif dalam masyarakat. Kondisi ini melahirkan kesenjangan pembangunan dalam berbagai dimensi. Fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara tidak berjalan ideal, sebab pemerintah pusat dapat secara efektif melakukan amputasi kewenangan terhadap kekuasaan pemerintahan daerah dalam menggerakkan *local resources*.

Angin perubahan yang berhembus dalam nafas otonomi membawa harapan kesejukan. Desain otonomi daerah telah memberi ruang gerak yang lapang kepada institusi pemerintahan lokal dalam mengakselerasi pembangunan. Paradigma penyelenggaraan pemerintahan pun telah bergeser, dari *government* ke *governance*, dimana paradigma *governance* ini kemudian mengakhiri dominasi negara serta meniscayakan hadirnya aktor-aktor baru dalam penyelenggaraan pemerintahan. Aktor-aktor *governance* tersebut setidaknya terdiri dari unsur negara, swasta, dan masyarakat sipil (Muluk, 2010), serta termasuk juga aktor-aktor multi-nasional atau internasional dalam perspektif *sound governance* (Putra, 2009). Keterlibatan para aktor tersebut kemudian juga membawa dampak bahwa pemerintahan tidak lagi dijalankan dengan mengandalkan sanksi dan represi yang berdasar pada otoritas semata. Paradigma baru ini telah merubah mode interaksi negara, dari kekuasaan dan kontrol menjadi pertukaran informasi, komunikasi dan persuasi.

Pada lingkungan eksternal, konteks dinamika global pun terjadi reorientasi konsep tentang pembangunan. Konsepsi baru tentang pembangunan lebih menekankan pada aspek demokratisasi, *sustainability*, kemandirian lokal (*self reliance*), dan mekanisme partisipatif telah menjadi kesadaran global. Akses publik dan aktor-aktor pembangunan pada ruang kebijakan, yang meliputi tahap formulasi, implementasi, hingga tahap evaluasi harus tersedia dan dilakukan dengan memenuhi prinsip-prinsip *good governance* (Tikson, 2002).

Spirit partisipasi dalam pembangunan mendorong warga negara (*citizens*) kini menuntut penjelmaan praktek akuntabilitas, transparansi, *openess*, kepastian hukum, dan jaminan kesetaraan dalam setiap tahapan kebijakan publik. *civil society organization* (CSO) bahkan telah mengintrodusir model *citizens law-suit* dan *class-action* atas kegagalan prosedural dan operasional sebuah produk kebijakan. Hal ini tentu meniscayakan hadirnya kapasitas dan kapabilitas responsif yang optimal pada instansi pemerintah, di setiap level kepemimpinan.

Dalam konteks pembangunan perkotaan, yang menjadi otoritas otonom pemerintah kota, aktualisasi konsep *good urban governance* atau *good urban management* atas sebuah kebijakan publik mendapat ujian ketika diperhadapkan pada besaran aspek kewenangan yang dimiliki dalam kerangka otonomi daerah. Hal ini dituntut kemampuan memediasi dan menerjemahkan ragam aspirasi masyarakat kota yang berwawasan holistik dengan visi yang jauh kedepan (*forward thinking*).

Agenda-agenda besar pembangunan kota hanya dapat terwujud di bawah kepemimpinan yang kuat dan visioner. Kepala daerah di tuntutan untuk mampu memainkan peran sebagai pemimpin atas upaya pencapaian visi dan misi organisasi perkotaan secara efisien, efektif dan *equity*. Pembangunan perkotaan pun harus dimaknai sebagai sebuah proses yang inklusif dengan melibatkan peran aktif seluruh pemangku kepentingan. Suatu tantangan besar ditengah dinamika kependudukan yang menuntut kebutuhan ruang dan akomodasi pertumbuhan ekonom (formal dan

informal) demi pergerakan dan akumulasi kapital secara dinamis. Dengan demikian aktivitas pembangunan perkotaan secara agregat diharapkan mampu meningkatkan dan pemeratakan taraf kesejahteraan masyarakat serta menjamin terlaksananya mekanisme pembangunan yang berkelanjutan.

Kebijakan penataan ruang merupakan salah satu produk kebijakan yang sangat strategis dalam pembangunan perkotaan. Tata ruang merupakan instrumen sosial, ekonomi, dan politik untuk pengembangan wilayah, demi peningkatan dan pemerataan kesejahteraan masyarakat. Kebijakan tata ruang perkotaan merupakan instrumen intervensi pemerintah terhadap ruang/lahan sebagai sumberdaya publik yang sangat terbatas jumlahnya. Secara normatif, Undang Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana yang diatur pada Pasal 14 ayat 1 (b) yaitu *perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang merupakan urusan wajib yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota* serta Undang-Undang No. 26 tahun 2007 tentang Penataan Ruang Pasal 11 ayat 2, yaitu *pemerintah daerah kota mempunyai wewenang dalam pelaksanaan penataan ruang wilayah kota yang meliputi perencanaan tata ruang wilayah kota, pemanfaatan ruang wilayah kota dan pengendalian pemanfaatan ruang wilayah kota*. Berdasarkan aturan tersebut, maka kewenangan pemerintahan daerah dalam penyusunan penyusunan rencana tata ruang wilayah kota terasa sangat bernuansa desentralistik.

Secara teknis, tata cara penyusunan kebijakan rencana tata ruang wilayah (RTRW) kota telah diatur pada Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor: 17/PRT/M/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota menjabarkan proses dan prosedur penyusunan rencana tata ruang wilayah (RTRW) kota. Untuk menjamin keterlibatan masyarakat dalam penyusunan RTRW, maka di terbitkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2010 Tentang Bentuk Dan Tata Cara Peran Masyarakat Dalam Penataan Ruang. Ketentuan ini menjelaskan bentuk keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, dan pengendalian pemanfaatan ruang. Berdasarkan ketentuan yang ada, maka upaya mengaktualisasikan model *advocacy planning* dalam penyusunan RTRW menjadi sangat prospektif.

Meskipun pengaturan tentang jaminan keterlibatan para pihak dalam penyusunan rencana tata ruang wilayah (RTRW), tetapi fakta menunjukkan bahwa produk rencana tata ruang lebih merupakan karya para konsultan pembangunan yang kemudian disahkan oleh pemerintah menjadi peraturan daerah (Setiawan, 2005). Persepsi semacam ini tidak terlepas dari tradisi perencanaan yang sangat deterministik. Suatu model perencanaan yang fokus pemanfaatan metode-metode rasional untuk melakukan proses perencanaan, dari identifikasi persoalan, perumusan tujuan, dan memilih alternatif terbaik untuk mencapai tujuan. Meskipun dasarnya adalah rasionalitas dan obyektifitas, dalam prakteknya tradisi perencanaan ini, khususnya yang menonjol yakni, *rational comprehensive planning*, banyak

dikritik sebagai model 'elitis.' Hal ini disebabkan karena *planning process* menjadi sangat kaku dan rumit, yang hanya dapat dilakukan oleh mereka yang telah mempelajari ilmu perencanaan secara khusus dan formal. Tradisi ini juga dikritik karena kegiatan perencanaan sekedar sebagai upaya “justifikasi” terhadap suatu keputusan politis tertentu (Setiawan, 2005).

Gagasan dan praktek perencanaan kemudian berkembang dan mulai hirau dengan aspek-aspek sosial politik yang dinamis dan sarat konflik. Dengan kata lain, penataan ruang telah dimaknai sebagai suatu proses dan permainan politik, dalam pengertian bahwa ia tidak lepas dari hubungan-hubungan kekuasaan. Konsepsi ini menunjukkan bahwa perencanaan adalah suatu proses negosiasi atau pembentukan kesepakatan antara banyak aktor dan institusi yang terlibat dalam pengembangan suatu kawasan atau kota. Dari sinilah muncul istilah *stakeholders*, yang merujuk pada pihak-pihak yang terlibat dalam suatu penataan ruang. Dengan kata lain penataan ruang adalah proses negosiasi dan pembentukan kesepakatan antar *stakeholders*. Pembentukan kesepakatan ini terutama diperlukan agar setiap proses pemanfaatan sumber daya alam (misalnya ruang) dapat dilakukan secara lebih *fair*, tidak saja mempertimbangkan aspek efisiensi melainkan juga aspek *equity* (Setiawan, 2005).

Hasil penelitian Suciati (2006) menunjukkan bahwa kebijakan penyusunan rencana tata ruang pada prakteknya ternyata masih sangat berbeda dengan normatifnya. Peran *stakeholders* masih didominasi oleh pihak pemerintah, sedang peran aktor swasta dan aktor masyarakat relatif

kecil. Karena adanya ketidaksesuaian proses partisipasi tersebut mengakibatkan rencana tata ruang belum sepenuhnya digunakan sebagai acuan pembangunan oleh pemerintah, swasta, dan masyarakat. Sementara Lisdiyono (2008) menemukan bahwa pergeseran kebijakan hukum tata ruang dalam regulasi daerah lebih merespon kepentingan kekuatan pasar atau pemilik modal. Perubahan rencana tata ruang di dominasi kepentingan aktor ekonomi yang dukung oleh aktor politik.

Kota Makassar yang terletak antara 119°28'19" -119°32'31" Bujur Timur dan 05°51'81"-05°51'4'49" Lintang Selatan merupakan kawasan dijazirah selatan Pantai Barat Pulau Sulawesi. Secara geografis letak strategis ini membawa keuntungan geo-ekonomi, dimana Makassar menjadi sentrum pembangunan untuk Kawasan Timur Indonesia. Hal inilah yang mengakibatkan perubahan morfologi kota berlangsung pesat dari waktu ke waktu. Perkembangan yang dinamis ini mengantarkan pada kondisi kota yang positif maupun negatif, terutama pada lingkungan dan manusia (penghuninya). Dengan demikian, ada bagian kota yang tumbuh dengan baik sesuai rencana, sebaliknya ada pula yang mengalami penyimpangan fungsi sehingga menimbulkan kepadatan, kemacetan kekumuhan dan rawan bencana.

Sejak tahun 1984 Kota Makassar telah memiliki RIK (Rencana Induk Kota) sebagai arahan aktivitas pembangunan. Istilah ini RIK kemudian diganti menjadi RUTRK dan disahkan melalui Perda No. 02 Tahun 1987, tetapi berdasarkan UU No. 24/1992 Tentang Penataan Ruang, istilah

RUTRK diganti menjadi RUTRW (Rencana Umum Tata Ruang Wilayah). RUTRW Kota Makassar yang memiliki dimensi waktu selama 20 tahun (1984-2004), telah mengalami *review* sebanyak dua kali yaitu pada tahun 1992 dan 1998. Hasil *review* pertama dari 5 tahun operasionalisasi RUTRW ini terjadi *deviasi* kurang dari 50% sehingga keberadaannya masih dapat dilanjutkan, sementara hasil *review* kedua pada tahun 1997/1998 dijumpai deviasi perencanaan dilapangan sebesar  $\pm 50\%$  sehingga perlu diadakan revisi. Berdasarkan hal tersebut maka tahun 1999/2000 diadakan revisi RUTRW Kota Makassar untuk dimensi waktu selama 10 tahun (1999/2000-2009/2010). Meski telah direvisi namun hasil rancangan revisi ini tidak pernah disahkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) sehingga tidak berkekuatan hukum. Materi revisi juga hanya dalam skala yang makro atau berwujud peta-peta spasial yang sulit dijabarkan secara operasional dilapangan.

Pengaturan tentang ruang dan lahan secara teknis diatasi dengan keluarnya Surat Keputusan (SK) Walikota No. 6223 tahun 1997 Tentang Peruntukan Tanah Dan Penataan Bangunan Pada Masing-Masing Bagian Wilayah Kota (BWK) Di Daerah Tingkat II Ujung Pandang. Dalam situasi transisi kebijakan dan ketiadaan arahan, justru pembangunan kota berlangsung semakin pesat dan tidak terkendali. Arahan kebijakan penataan ruang di Kota Makassar akhirnya mengalami kejelasan dengan dilegalisasinya Perda No. 6 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Makassar Tahun 2005-2015, meski pun kemudian isi



(*content*) Perda tersebut bertentangan dengan UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang. Pertentangan itu setidaknya terjadi pada dua aspek, yaitu : *pertama*, dimensi waktu rencana, Perda No. 6 Tahun 2006 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Makassar untuk kurun waktu 2005-2015 atau hanya berdimensi waktu selama 10 tahun, sementara menurut UU No. 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang masa berlaku RTRW Kota berjangka waktu 20 (dua puluh) tahun dan *kedua*, dimensi pengaturan ruang terbuka hijau (RTH), Perda No. 6 Tahun 2006 tentang RTRW Kota Makassar 2005-2015 tidak secara eksplisit mengatur tentang persentase luasan ruang terbuka hijau (RTH), sementara UU No. 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang menuntut ketentuan penyediaan ruang terbuka hijau yang minimal berjumlah 30 (tiga puluh) persen dari luas wilayah kota, dengan proporsi minimal 20 (dua puluh) persen ruang terbuka hijau (RTH) publik dan minimal 10 (sepuluh) persen ruang terbuka hijau (RTH) privat.

Pada situasi inilah kemudian pemerintah kota Makassar kembali menginisiasi revisi rencana tata ruang wilayah (RTRW). Sesuai amanat UU No. 26 tahun 2007 Tentang Penataan Ruang pasal 78 ayat 4 (c), penyesuaian RTRW kabupaten/kota paling lambat 3 (tiga) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diberlakukan. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar sudah dimulai sejak tahun 2010 dan belum juga disahkan sampai hari. Kondisi ini tidak terlepas dari tarik menarik kepentingan koalisi aktor kebijakan yang saling

mempengaruhi dalam seluruh tahapan formulasi (*Tribun Timur*, Jumat 30 November 2012).

Pada situasi ini, relasi antar aktor kemudian membentuk kerangka koalisi advokasi. Aktor konsultan perencana, Staf Ahli Pemerintah Kota dan BAPPEDA (eksekutif) yang di dukung oleh aktor organisasi swasta seperti Kamar Dagang dan Industri (KADIN) dengan mengandalkan *technocratic approach* membangun koalisi dan mendominasi proses formulasi rencana. Pada disisi yang lain koalisi aktor organisasi masyarakat sipil seperti Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Forum Studi Energi dan Lingkungan (FOSIL), dan aktor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (legislatif) bertindak sebagai oposisi yang senantiasa mengkritisi rancangan kebijakan yang dibuat oleh koalisi aktor pemerintah kota dan konsultan. Peran aktor dari asosiasi profesi seperti Ikatan Ahli Perencana (IAP) dan aktor perguruan tinggi lebih bertindak penengah yang memediasi kepentingan antara koalisi aktor tersebut. Posisi penengah juga diperankan oleh aktor organisasi masyarakat sipil seperti Komite Pemantau Legislatif (KOPEL) Indonesia, yang mendorong kedua belah pihak (koalisi eksekutif dan asosiasi swasta serta koalisi legislatif dan organisasi masyarakat sipil) untuk mengakhiri *deadlock* dan tidak melakukan pembangkangan pada Undang-Undang No. 26 Tahun 2007 (*Harian Cakrawala*, 10 Desember 2012).

Proses formulasi kebijakan yang alot dan telah membentuk pola konfigurasi koalisi antar aktor dan menjadi menarik jika ditinjau dari

perspektif *advocacy coalition framework* (ACF). Kehadiran koalisi pada tahap formulasi kebijakan memberi kontribusi terhadap perubahan tujuan dengan kemunculan aktor-aktor yang sarat dengan nilai dan kepentingan. Model *advocacy coalition framework* (ACF) ini telah banyak digunakan dalam menganalisis kompleksitas kebijakan lingkungan yang penuh dengan konflik kepentingan dari beragam kelompok aktor. Konflik pada dua koalisi aktor tentu di pengaruhi oleh paramater sistem yang relatif stabil dan kejadian-kejadian sistem eksternal.

Hasil temuan Weible & Sabatier (2007) memaparkan bagaimana penggunaan model *advocacy coalition* sangat membantu dalam menjelaskan kompleksitas pertentangan antara “koalisi pro-kualitas air” kontra “koalisi pro-pembangunan” dalam kasus perlindungan Lembah Danau Tahoe di Nevada Amerika Serikat. Penggunaan model yang sama juga sebelumnya telah digunakan Weible (2006) dalam menganalisis peran dan kepentingan *stake-holders* antara koalisi Pro-Daerah Perlindungan Laut (DPL) dengan koalisi Anti-Daerah Perlindungan Laut (DPL) dalam penyusunan tindakan perlindungan laut di California Selatan Amerika Serikat. Hasil penelitian Manurung (2005) pun telah menggunakan model koalisi advokasi dalam menganalisis perubahan kebijakan dari kelompok yang saling bertentangan dalam kebijakan pelepasan secara terbatas kapas transgenik di Sulawesi Selatan.

Pendekatan *advocacy coalition* yang digunakan dalam penelitian ini membantu menjelaskan interaksi aktor dan sistem nilai dalam koalisi

kebijakan. Jejaring kebijakan yang terjadi diantara aktor pemerintah, swasta dan masyarakat dapat menjadi pembelajaran untuk saling kontrol bagi kepentingan publik (Suwitri, 2011). Melihat fenomena tersebut, maka penelitian ini bermaksud menganalisis realitas koalisi aktor dari sisi peran parameter-parameter, *belief systems* dan dinamika interaksi *policy subsystems* selama proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar Tahun 2010-2030.

## **B. Rumusan Masalah**

Kerangka koalisi advokasi sering digunakan untuk menjelaskan perilaku *stakeholders* dan hasil kebijakan dalam konflik politik yang intens dalam jangka waktu tertentu. Koalisi advokasi dapat muncul pada semua level kebijakan, baik tingkat nasional, subnasional dan lokal. Pola kebijakan institusi dalam suatu subsistem kebijakan dapat dipelajari melalui koalisi dari aktor-aktor kebijakan. Hal ini disebabkan subsistem kebijakan merupakan jejaring kebijakan yang terdiri dari sejumlah koalisi-koalisi advokasi yang dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang mereka miliki.

Berdasarkan perspektif koalisi advokasi kebijakan, selanjutnya pertanyaan penelitian dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana peran parameter-parameter internal dan peristiwa-peristiwa sistem eksternal koalisi dalam formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030

2. Bagaimana bentuk *belief systems* para aktor koalisi dalam proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030
3. Bagaimana bentuk dinamika interaksi *policy subsystem* dalam proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan, menganalisis dan menginterpretasi konfigurasi koalisi aktor, interaksinya serta sistem nilai dan perubahan tujuan yang terjadi dalam formulasi kebijakan sebagai suatu subsistem kebijakan RTRW Kota Makassar. Secara sederhana tujuan penelitian ini, yakni :

1. Untuk menganalisis peran parameter-parameter internal dan peristiwa-peristiwa sistem eksternal koalisi dalam formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030
2. Untuk menganalisis bentuk *belief systems* para aktor koalisi dalam proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030
3. Untuk menganalisis bentuk dinamika interaksi *policy subsystem* dalam proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030

#### **D. Manfaat Penelitian**

Sebagaimana lazimnya penelitian ilmiah, secara aksiologis penelitian ini diharapkan dapat membawa manfaat sebagai berikut:

1. Berdasarkan kegunaan akademik, diharapkan mampu memberikan kontribusi positif bagi pengembangan studi formulasi kebijakan publik tentang pendekatan *advocacy coalition framework* dalam disiplin Ilmu Administrasi Publik.
2. Berdasarkan kegunaan praktis, diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan (referensi) bagi para aktor kebijakan tetap mengedepankan kepentingan masyarakat dalam pengembangan dan keberlanjutan proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar 2010-2030.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Formulasi Kebijakan Publik Sebagai Arena Partisipasi**

Secara etimologis, pada *Cassels New Latin Dictionary* mengartikan kebijaksanaan dari kata "*sapientia*" yang diambil dari Bahasa Yunani "*sophia*" sama dengan *sapientia*, dalam Bahasa Inggris diterjemahkan dalam kata "*wisdom*" atau "*good-sense*". Nama lain dari kebijakan adalah "*prudentia*" (Latin) dan "*prudence* (Inggris) atau "*wise*", tetapi dalam kata sifat "*sapiens, prudens dan sapere*" (kata kerja), ditemukan istilah yang sangat mengesankan yaitu *wise, sensible* dan *judious*. Atau terjemahan dari kata "*sapere*" (Latin) kedalam Bahasa Inggris adalah *to taste, to have flavour* yang artinya cita rasa, penuh pertimbangan, pertimbangan demi pertimbangan, hingga yang terakhirlah landasan pengambilan keputusan. Oleh sebab itu kebijaksanaan (*wisdom*) dan kebijakan (*policy*) harus dibedakan (Nugroho, 2011).

Sumber lain, Dunn (1995), mengatakan bahwa kata *policy* berasal dari Bahasa Inggris abad pertengahan, yaitu *policie* yang berkenaan dengan pengendalian masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan. Keputusan dari pertimbangan naluri dan nurani juga dipengaruhi oleh kekuasaan. Pada masa perkembangan berikutnya hasil pemilihan dan penyaringan inilah yang terumuskan sebaagai kebijakan publik (Wibawa, 2011, Nugroho, 2011).

Kebijakan publik dalam arti menyangkut permasalahan yang bertalian dengan rakyat, pemerintahan dan wilayah. Menurut Mustopadidjaja (2002) pada esensinya kebijakan adalah suatu nilai, suatu fenomena nilai, suatu pilihan yang sarat nilai; diputuskan melalui penilaian yang didasarkan pada nilai-nilai tertentu; dilaksanakan untuk mencapai nilai-nilai tertentu dan semua itu berlangsung dalam sistem kelembagaan yang dalam dirinya terkandung nilai-nilai tertentu. Nilai-nilai dalam kebijakan publik merupakan nilai-nilai publik; nilai-nilai yang bertalian dengan kepentingan masyarakat luas, berupa norma, etika, hukum, aturan, ketentuan ataupun kebijakan baik dalam unsur tujuan maupun instrumen pencapaiannya, yang pada hakikinya berorientasi kepada kepentingan masyarakat luas. Nilai-nilai tersebut dapat berperan sebagai nilai-nilai dasar, nilai-nilai instrumental ataupun nilai-nilai praksis; berperan penting sebagai *guiding values and principles* ataupun sebagai referensi bagi penetapan *paradigm, models, goals, and objectives* tertentu.

Dalam domain ilmu sosial, realitas kebijakan publik sebagai sebuah fenomena pengelolaan pemerintahan yang berdimensi politik, hukum, administrasi, ekonomi dan lain-lain. Proses kebijakan publik kemudian dipahami sebagai sebuah fenomena yang berjalan linear atau siklis dan tunduk pada tahapan-tahapan yang telah ditentukan sebelumnya. Tahapan-tahapan tersebut menjadi fase proses kebijakan yang *rigid* dan tidak adaptif dalam merespons dinamika sosio-politik yang terjadi dalam masyarakat.



Tahapan-tahapan kebijakan publik yang dibatasi pada aspek formulasi, implementasi, dan evaluasi, tidak lagi dapat dianggap sebagai sebuah pentahapan yang kaku, tetapi lebih sebagai sebuah pembagian konseptual dalam proses sebuah kebijakan. Formulasi kebijakan adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan (Putra, 2001). Formulasi atau perumusan kebijakan merupakan pembangunan dan sintesis alternatif-alternatif pemecahan masalah, pada dasarnya merupakan aktivitas konseptual dan teoritis (Dunn, 1995). Masalah dan masalah kebijakan harus dibedakan. Masalah kebijakan adalah kebutuhan, nilai atau keinginan yang belum terpuaskan yang dapat diidentifikasi dan dapat dicapai melalui tindakan kebijaksanaan (Dunn, 1995). Masalah kebijakan terdiri dari masalah rutin dan biasa (*well structured problem*), masalah campuran yang gampang-gampang susah (*moderately structured problem*), dan masalah krusial atau benang kusut (*illstructured problem*), yang lahir dari *issue* publik/strategis (primer), *issue* sekunder dan minor (Nugroho, 2011).

Masalah kebijakan lahir dari *issue* publik. Isu publik (kebijakan) dan isu biasa (privat) harus dibedakan, isu kebijakan adalah ketidaksepakatan atau konflik para pelaku kebijakan mengenai arah dan tindakan pemerintah, baik yang aktual maupun yang potensial (Dunn, 1995). Tidak semua *issue* menjadi agenda sistemik dan tidak semua agenda sistemik masuk kedalam agenda pemerintah. *Issue* kebijakan yang masuk ke dalam agenda sistemik yaitu (1.) *issue* yang menarik perhatian luas masyarakat atau menimbulkan

kesadaran masyarakat, (2.) pendapat luar dari masyarakat (publik) bahwa harus ada tindakan kebijakan untuk mengatasi masalah yang ada, dan (3.) persepsi bahwa penyelesaian masalah merupakan tanggung jawab dan kewajiban sah dari pemerintah; sedangkan problem publik yang dapat masuk kedalam *government agenda* yaitu (1.) *decision makers* menaruh perhatian serius atas suatu problem publik tersebut, (2.) begitu banyak problem publik sehingga *decision makers* harus memilih dan menentukan prioritas untuk diberi perhatian dan (3.) problem tersebut kemudian menjadi isu kebijakan (*policy issues*) (Nigroho, 2011).

Proses formulasi kebijakan merupakan inti dari kebijakan publik, karena dari sinilah akan dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Tidak semua isu yang dianggap masalah bagi masyarakat perlu dipecahkan oleh pemerintah sebagai pembuat kebijakan, yang akan memasukkannya ke dalam agenda pemerintah yang kemudian diproses menjadi sebuah kebijakan setelah melalui berbagai tahapan. Winarno (2003) menyimpulkan dari pendapat beberapa ahli bahwa dalam formulasi kebijakan setidaknya terdapat empat tahapan yang dapat dilaksanakan secara sistematis, yaitu :

- Tahap Perumusan Masalah

Mengenali dan merumuskan masalah merupakan langkah yang paling fundamental dalam perumusan kebijakan. Untuk dapat merumuskan kebijakan dengan baik, maka masalah-masalah publik harus dikenali dan didefinisikan dengan baik. Kebijakan publik pada dasarnya merupakan upaya untuk memecahkan

masalah dalam masyarakat. Menurut Mitroff dan Kliman (dalam Dunn, 1995), perumusan masalah dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari tiga tahap yang berbeda namun saling bergantung, yaitu 1) konseptualisasi masalah (2) spesifikasi masalah (3) pengenalan masalah. Proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap manapun di antara ketiga tahap tersebut, namun suatu prasyarat dalam perumusan masalah adalah pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematis Untuk bergerak dari situasi problematis ke masalah substantif, analis kebijakan perlu mengkonsepsikan masalah, yaitu mendefinisikan menurut peristilahan dasar atau umum. Setelah masalah substantif dikonseptualisasikan, maka masalah formal yang lebih terperinci dan spesifik dapat dirumuskan. Proses memindahkan dari masalah substantif ke masalah formal diselenggarakan melalui spesifikasi masalah (*problem specification*).

- Tahap Penyusunan Agenda

Tidak semua masalah publik akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah-masalah tersebut akan berkompetisi antara satu dengan yang lain. Hanya masalah-masalah tertentu yang pada akhirnya akan masuk ke dalam agenda kebijakan. Masalah publik yang masuk ke dalam agenda kebijakan kemudian akan dibahas oleh para perumus kebijakan, seperti kalangan legislatif,

kalangan eksekutif, agen-agen pemerintah dan mungkin juga kalangan yudikatif. Masalah-masalah tersebut dibahas berdasarkan tingkat urgensinya untuk diselesaikan. Agenda kebijakan adalah sebuah daftar permasalahan atau isu yang mendapat perhatian serius karena berbagai sebab untuk ditindaklanjuti atau diproses pihak-pihak yang berwenang menjadi kebijakan. Proses masuknya isu ke dalam agenda kebijakan tidak sepenuhnya dapat dilakukan secara rasional dan lebih sering bersifat politis. Beberapa faktor yang mempengaruhi proses penyusunan agenda adalah (1) perkembangan sistem pemerintahan yang demokratis; (2) sikap pemerintah dalam proses penyusunan agenda; (3) bentuk pemerintahan; dan (4) partisipasi masyarakat.

- Tahap Pemilihan Alternatif

Pada tahap ini, para perumus kebijakan akan berhadapan dengan berbagai alternatif pilihan kebijakan yang akan diambil untuk memecahkan masalah. Para perumus kebijakan akan dihadapkan pada pertarungan kepentingan antarberbagai aktor yang terlibat dalam perumusan kebijakan. Pada kondisi ini, maka pilihan-pilihan kebijakan akan didasarkan pada kompromi dan negosiasi yang terjadi antar aktor yang berkepentingan.

- Tahap Penetapan Kebijakan

Setelah salah satu dari sekian alternatif kebijakan diputuskan untuk diambil sebagai cara pemecahan masalah, maka tahap terakhir dalam pembuatan kebijakan adalah menetapkan kebijakan yang dipilih tersebut sehingga mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Alternatif kebijakan yang diambil pada dasarnya merupakan kompromi dari berbagai kelompok kepentingan yang terlibat dalam pembuatan kebijakan tersebut.

Untuk lebih jauh memahami bagaimana pendekatan dalam formulasi sebuah kebijakan, maka menurut Putra (2001) dikenal beberapa bentuk pendekatan, yaitu :

- Pendekatan Kekuasaan (*power approaches to policy making*)  
Pendekatan ini memahami formulasi kebijakan sebagai sebuah pengambilan keputusan yang sangat ditentukan oleh faktor kekuasaan. Pendekatan ini sendiri memiliki varian-varian dengan beberapa fokus seperti *elitism, pluralism, Marxism, corporatism, professionalism, dan technocracy*.
- Pendekatan Rasionalitas (*rationality and policy making*)  
Pendekatan rasionalitas pada pembuatan kebijakan publik sesungguhnya bertumpu pada dua hal, yaitu rasionalitas ekonomis dan rasionalitas birokratis. Rasionalitas ekonomis berpijak pada pandangan bahwa pada dasarnya manusia adalah makhluk ekonomis, oleh karena itu kebijakan sebagai instrumen negara harus didahului oleh pembacaan atas perhitungan-

perhitungan dampak ekonomis bila suatu kebijakan diterapkan, sedangkan rasionalitas birokratis bertumpu pada efisiensi dan efektifitas kinerja birokrasi, seperti spesialisasi, hierarki, impersonal dan sebagainya.

- Pendekatan Pilihan Publik (*public choice approach*)

Proses pembuatan kebijakan dalam paradigma ini akan bertumpu pada mekanisme pasar dan otonomi publik. Para perumus kebijakan akan kekurangan kekuatan untuk transformasi sosial dari produk yang diciptakannya, sebab semua produk kebijakan dari lembaga negara harus presisi dari kehendak publik secara umum.

- Proses Personalitas, Kognisi, dan Informasi

Formulasi kebijakan dalam pendekatan ini lebih banyak dilihat dari sisi psikologis dan ilmu informasi. Informasi dan preferensi yang dari berbagai sumber dilingkungannya harus menjadi *input* sehingga kebijakan yang lahir akan mendapat legitimasi politik yang memadai.

Pendekatan terakhir inilah yang menekankan aktualitas partisipasi dalam proses formulasi kebijakan. Partisipasi menjadi kata kunci dalam memaksimalkan legitimasi dan meminimalkan resistensi publik atas sebuah produk kebijakan. Mekanisme pembentukan partisipasi sendiri terdiri atas beberapa tahap kegiatan (Tikson, 2002), yaitu :

Tabel No. II.1.

**Mekanisme Partisipasi**

1.	Mekanisme Pemberdayaan Stakeholder	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pengorganisasian masyarakat (<i>community organizing</i>)</li> <li>➤ pengembangan kapasitas (<i>capacity buiding</i>)</li> <li>➤ penguatan keuangan dan status hukum</li> <li>➤ manajemen yang mandiri</li> <li>➤ dukungan untuk prakarsa spontan dan baru</li> </ul>
2.	Mekanisme Kolaborasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ pembentukan komite bersama dengan perwakilan stakeholder</li> <li>➤ pembentukan gugus kerja</li> <li>➤ kerjasama dengan kelompok sasaran</li> <li>➤ tanggung jawab stakeholder untuk implementasi</li> </ul>
3.	Mekanisme Pembuatan Keputusan Bersama	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ teknik dan prosedur perencanaan partisipatif</li> <li>➤ lokakarya untuk mendiskusikan posisi, peranan dan prioritas</li> <li>➤ lokakarya/pertemuan untuk memecahkan konflik, ciptakan persetujuan dan kepemilikan</li> <li>➤ review atas dokumen-dokumen</li> </ul>
4.	Mekanisme Evaluasi Bersama	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ evaluasi partisipatif</li> <li>➤ evaluasi stakeholder lokal</li> </ul>
5.	Mekanisme Konsultatif	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ pertemuan konsultatif</li> <li>➤ kunjungan lapang dan wawancara (untuk berbagai tahapan proyek)</li> </ul>
6.	Mekanisme Penyebaran Informasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ penerjemahan dan pembagian bahan-bahan informasi</li> <li>➤ seminar untuk mendiskusikan informasi</li> <li>➤ presentasi data/informasi</li> <li>➤ pertemuan dengan masyarakat</li> </ul>

(Sumber : Tikson, 2002: 15)

## **B. Formulasi Kebijakan Publik Sebagai Proses Advokasi**

Studi kebijakan publik yang selama ini banyak ditransformasikan di dunia akademik dan kemudian menjadi acuan kerja para pejabat pemerintahan sangat didominasi oleh perspektif kelembagaan yang sangat *state-centric* yaitu, pendekatan yang melihat kebijakan publik dari kaca mata lembaga-lembaga kekuasaan. Pendekatan ini berasumsi bahwa kebijakan publik merupakan produk lembaga kekuasaan dan apa yang ingin dicapai pemerintah telah sesuai dengan kehendak rakyatnya. Oleh karena itu, proses kebijakan yang berlangsung hanya satu arah yakni, dari pemerintah ke masyarakat, sedang masyarakat hanya sebagai obyek pasif dan tetap tidak memiliki tempat dalam penyelenggaraan kebijakan publik (Putra, 2001, Wibawa, 2011, Nugroho, 2011).

Model *state-centric* selalu mengandaikan hadirnya kekuatan birokrasi dan teknokrasi. Kekuatan birokrasi melihat struktur negara sebagai arena di mana pejabat publik terlibat dalam manuver-manuver politik untuk mengamankan “dampak-dampak politis”. Birokrasi membangun koalisi, penawaran, kompromi, kooptasi, menjaga informasi, dan membuat strategi-strategi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasinya. Tujuannya adalah mengontrol area kebijakan dengan fokus tertentu di mana aktor-aktor terlibat.

Model birokratik mengidentifikasi organisasi dari negara sebagai yang dikacaukan dalam konflik politik yang konstan untuk menentukan opsi kebijakan mana yang dipilih dan bagaimana mereka dilaksanakan.



Pendekatan birokrasi umumnya melibatkan pendekatan teknokrasi dalam membuat suatu kebijakan. Pendekatan ini mengatakan bahwa suatu masalah harus diselesaikan oleh pihak yang memiliki legitimasi keahlian (*expertise*) tertentu. Keahlian tersebut mencakup kapasitas mendekati persoalan berdasarkan metode ilmiah dan karena itu diklaim objektif dan tidak berpihak (Setiawan, 2005).

Pemerintah memperkuat basis argumennya dengan menggunakan jasa *expertise* dan analisis profesional kebijakan baik sebagai *think tank* tetap maupun *advisory by project* untuk membuat draf akademik rancangan undang-undang ataupun rancangan peraturan daerah. Ini dilakukan untuk menguatkan dan mempengaruhi opini publik bahwa pilihan kebijakan dalam, sejak dalam formulasinya, telah sedemikian bebas kepentingan dan ilmiah.

Di era demokratisasi sekarang ini, pendekatan *state-centric* tidak lagi relevan dalam studi kebijakan publik dewasa ini. Kondisi sosial politik yang telah mengalami perubahan ke arah demokratisasi telah menciptakan arena bagi publik untuk ikut aktif terlibat dalam proses kebijakan. Pada konteks politik demokrasi, ruang deliberasi menjadi sangat terbuka bagi semua pihak sehingga terbuka kesempatan untuk mengekspresikan gagasan dan kepentingan dalam *policy-making process*. Kehadiran aktor-aktor di luar negara sangat dimungkinkan sebagai partisipan aktif sehingga secara ideal produk kebijakan yang lahir tidak melahirkan resistensi publik.

Dalam logika demokrasi, kebijakan publik adalah wujud konkret dari “kontrak” negara dengan rakyat mengenai apa-apa yang akan dilakukan untuk mencapai kepentingan bersama. Atas nama menjaga kontrak tersebut, maka intervensi dilakukan melalui advokasi dengan tujuan memperdalam substansi maupun melengkapi proses formal-prosedural agar apapun pendekatan yang dipilih pemerintah tidak mengabaikan kepentingan masyarakat. Terutama, kelompok yang akan terimbas langsung.

Memahami proses kebijakan hanya sekedar sebuah pentahapan siklus yang kaku dan linear dianggap tidak lagi mampu menjawab dinamika politik yang terjadi dilapangan. Realitas politik yang terjadi tidak mungkin berjalan sedemikian kaku mengikuti serangkaian fase manajerial dan penyusunan agenda, formulasi kebijakan, implementasi sampai dengan evaluasi kebijakan. Bisa saja terjadi sebuah perubahan kebijakan terjadi tanpa harus melalui tahapan yang rigid dan kaku seperti itu (Putra, 2001, Manurung, 2005).

Untuk mengembangkan argumentasi, maka pendekatan kerangka koalisi advokasi (*advocacy coalition framework*) bisa menjadi alat analisis. Kerangka ini diharapkan dapat membantu menjelaskan proses perubahan kebijakan yang melibatkan interaksi banyak aktor dari institusi yang berbeda-beda. Dimana masing-masing pihak berusaha berusaha mempengaruhi keputusan pemerintah dalam suatu wilayah kebijakan dengan membentuk koalisi pro ataupun koalisi kontra.

## 1. Advokasi Sebagai Alat Perubahan Kebijakan

Advokasi adalah alat yang ampuh. Secara esensial tujuan advokasi adalah untuk perubahan kebijakan, program atau kedudukan (stance) dari sebuah pemerintahan, institusi atau organisasi. Advokasi adalah apa yang ingin kita rubah, siapa yang akan melakukan perubahan tersebut, seberapa besar dan kapan perubahan itu bermula. Tujuan advokasi juga haruslah merupakan langkah peningkatan yang realistis ke arah tujuan yang lebih luas atau menuju suatu visi tertentu. Menurut Zastrow (1999) advokasi adalah menolong klien atau sekelompok klien untuk mencapai layanan tertentu ketika mereka ditolak suatu lembaga atau suatu sistem pelayanan, dan membantu memperluas layanan agar mencakup lebih banyak orang yang membutuhkan.

Dalam perspektif kebijakan, advokasi diartikan sebagai upaya untuk mengubah kebijakan publik melalui berbagai bentuk komunikasi persuasif. Advokasi diartikan juga sebagai sebuah proses yang melibatkan seperangkat tindakan politis yang dilakukan oleh warga negara yang terorganisir untuk mentransformasikan hubungan-hubungan kekuasaan (Suharto, 2005) Dari ranah akademis, advokasi adalah sebuah alat untuk mengubah kebijakan publik. Dalam tradisi penelitian kebijakan publik, paling tidak ada dua tipe penelitian yang menggunakan kata advokasi, yakni advokasi proses dan advokasi kebijakan. Advokasi akan tetap menjadi kajian ilmu-ilmu sosial, termasuk juga kebijakan publik.

Advokasi mengajak masyarakat untuk menjadi subyek dalam perubahan sosial. Advokasi mengajak masyarakat agar ikut mengendalikan perkembangan yang terjadi pada diri mereka. Advokasi mengajak masyarakat untuk tidak bersedia “dikadalin” oleh pihak penguasa ketika menciptakan sebuah perubahan sosial. Misi advokasi sangat sederhana: kalau ada perubahan sosial dalam sebuah masyarakat - berapa pun luasnya, maka masyarakat harus ikut menentukan arah perubahan itu.

Bertolak dari sini kita bisa mengatakan bahwa advokasi hanya mungkin berhasil di negara yang demokratis. Sebab, salah satu prinsip dalam demokrasi, seperti ditulis oleh Dahl (2001), adalah bahwa demokrasi membantu rakyat melindungi kepentingan dasarnya. Melalui medium advokasi, rakyat disadarkan bahwa mereka punya hak dan kesempatan untuk melindungi kepentingan mereka.

Upaya untuk mengubah kebijakan ini dilakukan dengan mengembangkan aliansi dalam suatu “lingkaran inti” yang nantinya akan merumuskan berbagai strategi yang perlu ditempuh dalam rangka mengubah kebijakan publik. Pada prakteknya, upaya ini dilakukan dengan menggalang kemampuan “otot” dan kemampuan “otak”, serta kombinasi dari keduanya. Pendayagunaan kemampuan otot meliputi pengembangan basis-basis gerakan untuk melansir serangkaian tekanan (dalam bentuk unjuk rasa, mogok, boikot, pembangkangan sosial, aksi massa dan sebagainya). Pada sisi yang lain, advokasi juga memerlukan pendayagunaan otak dalam bentuk penyajian konsep-konsep tandingan,

misalnya, yang membekali keterlibatan para aktivis dalam berpartisipasi merumuskan ulang kebijakan-kebijakan publik yang dikehendaki.

Ada sebuah dalil yang berlaku dalam kegiatan advokasi, yakni diperlukan berbagai bentuk kegiatan untuk kegiatan advokasi. Kegiatan ini disesuaikan dengan kondisi khalayak (publik). Khalayak yang punya kekuatan penekan yang bisa diandalkan tidak diajak berdemonstrasi, melainkan membangun koalisi. Sebaliknya, khalayak di tingkat akar rumput jangan diajak berkampanye, tetapi menciptakan tekanan massa lewat demonstrasi.

Menurut Dahl (2001), bila dilihat lebih jauh, bentuk kegiatan advokasi terdiri atas: (i) kampanye; (ii) lobi; (iii) mengorganisasikan kelompok korban; (iv) menciptakan tekanan massa lewat demonstrasi; dan (v) membangun koalisi. Setiap bentuk kegiatan punya karakteristik yang khas. Sebaik-baik bentuk yang paling efektif dilakukan pada khalayak tertentu dan pada situasi tertentu pula.

Pada negara-negara yang sudah maju, advokasi lebih banyak dilakukan dalam bentuk lobi, kampanye dan membentuk koalisi. Ini terasa logis. Sebab, masyarakatnya sudah memiliki tingkat pengetahuan dan pengalaman yang memadai tentang sebuah kebijakan publik. Sementara itu, di negara-negara berkembang seperti Indonesia, advokasi lebih mengacu pada kegiatan mengorganisasikan kelompok korban dan menciptakan tekanan massa lewat demonstrasi.

Demi efektifnya advokasi, perlu mengetahui peran para pemangku kepentingan (*stakeholders*) advokasi, yakni orang-orang atau kelompok-kelompok yang peduli, atau mereka-mereka yang akan menikmati dampak dari perjuangan anda untuk mengubah keadaan *status quo*. Pengetahuan ini sangat penting bukan hanya untuk menggalang sekutu dan pendukung advokasi anda, namun juga untuk memprediksikan reaksi atau serangan balik yang akan anda alami dalam perjuangan mengubah keadaan itu. Kerangka kerja “pemetaan kekuatan” sangat penting kedudukannya di sini untuk mengidentifikasi pelaku negara, pelaku pasar, dan pelaku masyarakat sipil yang memiliki pengaruh, kekuasaan, dan kepentingan, atau terkena dampak masalah yang anda perjuangkan.

Untuk mengidentifikasi pemangku kepentingan (*stakeholders*) advokasi, perlu mengevaluasi kebutuhan-kebutuhan, kelemahan dan kekuatan dari semua lembaga yang terlibat dalam isu tersebut, serta berbagai ancaman dari luar. Proses ini akan sangat mempermudah rencana advokasi anda, sebab sejak awal anda sudah mengetahui bentuk-bentuk partisipasi dan peranan *stakholder* yang diperlukan dalam mendukung upaya advokasi anda (Weible, 2006). Advokasi merupakan proses dinamis yang menyangkut seperangkat pelaku, gagasan, agenda dan politik yang selalu berubah. Bagaimanapun, proses ini dapat dibagi menjadi lima tahap; mengidentifikasi masalah, merumuskan dan memilih solusi, membangun kesadaran, tindakan kebijakan, dan evaluasi.

Pada masa pemerintahan otoriter, dimana kesempatan untuk berpartisipasi aktif dalam proses kebijakan hampir tidak tersedia, seringkali kehadiran advokasi kebijakan dikonseptualisasikan dalam suasana permusuhan kepada pemerintah. Namun ketika peluang untuk berpartisipasi telah terbuka lebar, maka warisan *setting* permusuhan kirannya tidak relevan. Selain, itu advokasi kebijakan yang dihadirkan dalam *setting* permusuhan tidak mampu menghasilkan dampak yang permanen. Artinya, walaupun dalam kasus kebijakan yang diadvokasi *policy maker* menunjukkan respon yang akomodatif, tidak ada jaminan bahwa ditempat lain hal yang sama bisa berlaku. Tidak ada jaminan dimasa mendatang tuntutan yang setara akan dipenuhi oleh *policy maker*.

Dalam alur pikir seperti itu, advokasi kebijakan bukan menjadi bagian integral dari proses *policy making*. Ia lebih bersifat *ad hoc* dan sporadis. Dengan kata lain, advokasi masih jauh dari idealitas sebagai pilar penyelenggara kebijakan publik yang partisipatif, kebijakan publik yang dikelola berbasis kehandalan *civil society*. Sejauh ini para aktivis advokasi kebijakan tetap saja sama naifnya dengan jajaran birokrasi pemerintah, yang mengandaikan ketika suatu keputusan kebijakan ditetapkan, pemerintah akan komit dalam mewujudkan aspirasi tersebut. Kalau dibahasakan secara politis, para aktivis kebijakan tetap saja bersedia masuk dalam perangkat kerangka kebijakan yang *state-centric*, dimana diasumsikan bahwa kedaulatan dalam penyelenggaraan kebijakan ada pada tangan pejabat (Manurung, 2005).

Sehubungan dengan kecenderungan tersebut, perlu kiranya kita sadari bahwa proses kebijakan pada dasarnya adalah proses interaksi antara negara-masyarakat. Ini berarti bahwa advokasi kebijakan bisa berlangsung di setiap fase kebijakan, bukan hanya pada formulasi kebijakan belaka. Bidikan advokasi kebijakan tidak cukup hanya pada level penyusunan agenda dan formulasi kebijakan semata, melainkan harus keseluruhan proses kebijakan. Lebih dari itu, proses kebijakan pada dasarnya bukan sekedar proses penuntasan tahap-tahap yang digambarkan dalam skema tersebut, melainkan juga proses interaksi di sepanjang proses tersebut. Dengan corak seperti itulah proses kebijakan publik yang partisipatif diwujudkan (Santoso, 2004).

Advokasi merupakan kegiatan yang dinamis yang terdiri dari kegiatan identifikasi masalah, merumuskan solusi, membangun kemauan politik, melaksanakan kebijakan, dan evaluasi kebijakan. Dalam prakteknya, kesuksesan sebuah advokasi sangat ditentukan oleh kemampuannya menggalang sinergi antara tekanan masa yang berada di "luar" lingkaran pembuat kebijakan dengan dukungan pihak di dalam pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa advokasi sebenarnya terjadi dalam ranah lintas batas dikotomis antara pemerintah dan masyarakat. Advokasi cenderung menciptakan pengembangan koalisi di antara antara pihak-pihak yang sepaham. Dengan demikian, proses advokasi kebijakan bisa disederhanakan sebagai kompetisi antara dua atau lebih koalisi, antara pihak yang pro gagasan tertentu dengan pihak yang kontra.



## **2. Jalan Koalisi Untuk Advokasi Kebijakan Publik**

Kita tidak bisa memastikan bahwa lobi yang sudah dilakukan bisa mengubah sebuah kebijakan publik. Tetapi, sebelum dan setelah melakukan lobi, kita bisa membangun koalisi untuk advokasi kebijakan. Hasil membangun koalisi juga tidak bisa kita pastikan. Mestinya koalisi yang terbangun memiliki kekuatan dan daya pengaruh yang lebih besar. Sebab, yang namanya koalisi kita mengajak berbagai kekuatan menjadi sekutu untuk mempengaruhi pembuat kebijakan publik agar mengubah kebijakan kebijakan publik yang dibuatnya.

Memang ada syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh sebuah koalisi agar koalisi tersebut bisa efektif. Bahkan proses pembentukan koalisi itu harus berjalan mulus dan tidak dipaksakan. Ada sesuatu yang bisa menyatukan beberapa lembaga yang memiliki visi dan misi yang berbeda-beda. Begitu sebuah isu jadi bahan pembicaraan masyarakat, dalam sekejap beberapa pihak terlibat dalam pembicaraan masalah itu. Muncul tanggung-jawab mereka untuk merespons masalah itu. Apalagi kalau masalah itu potensial menjadi besar dan merugikan orang banyak.

Dari respons tersebut bisa diidentifikasi pihak yang bisa diajak membangun koalisi untuk mengubah sebuah kebijakan publik. Pihak-pihak yang bisa diajak membangun koalisi itu, seperti ditulis Cohen dan Shariar (2000), hendaklah memenuhi syarat-syarat berikut, yaitu: (i) menganggap isu yang muncul sebagai isu yang sangat penting dan berarti; (ii)

menganggap kegiatan advokasi kebijakan sebagai kegiatan yang sungguh-sungguh bisa mengubah sebuah kebijakan publik; (iii) memiliki keinginan untuk melakukan perubahan yang besar dalam jangka panjang; (iv) menganggap akan memperoleh manfaat dari koalisi; dan (v) bersedia terlibat mulai dari perumusan masalah, formulasikan strategi yang dipilih hingga melakukan advokasi.

Tentu tidak mudah bagi kita memilih pihak yang memenuhi semua criteria di atas. Tetapi, kita bisa mencari informasi tentang jaringan kebijakan publik (*policy networks*). Tegasnya kita bisa memetakan hubungan-hubungan sosial pihak-pihak yang terlibat dalam pembuatan sebuah kebijakan. Dari sini kita bisa menentukan pihak mana yang bisa diajak untuk membangun koalisi.

Memang konsep jaringan kebijakan publik, seperti ditulis Eriks-Hans Klijn (1999), biasa dipakai untuk menganalisis proses pembuatan kebijakan yang sangat rumit. Tetapi, ia bisa membantu kita menentukan berbagai hubungan sosial di antara actor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan publik. Dari hubungan sosial tersebut bisa digambarkan pihak-pihak yang tidak terlalu senang dengan kelahiran sebuah kebijakan publik. Pihak “yang tidak terlalu senang” inilah yang bisa diajak membangun koalisi untuk mengubah sebuah kebijakan publik. Misalnya tidak mendapatkan pelayanan dengan baik dan di tidak dianggap punya hak setara dengan yang lainnya (terampas haknya).

Kalau berbagai pihak sudah bersedia membangun koalisi untuk advokasi kebijakan publik, maka segera harus dibayangkan jaringan yang bisa memudahkan semua pihak bergerak dan berinteraksi. Dalam jaringan ini semua pihak memiliki posisi yang sama. Artinya, tidak ada pihak yang lebih baik daripada pihak yang lain. Semuanya memiliki kontribusi yang sama dalam menyusun rencana advokasi. Setiap pihak memainkan peranan sesuai dengan karakteristiknya masing-masing.

Bersamaan dengan itu perlu dirumuskan aturan yang lebih spesifik mengenai posisi setiap pihak, wewenang setiap pihak dan sanksi kalau ada pihak yang berbuat melampaui wewenangnya. Ini penting mengingat kekuatan advokasi justru terletak pada kekuatan jaringan pihak-pihak yang terlibat dalam koalisi. Pihak pembuat kebijakan sendiri tidak akan peduli dengan pihak yang membangun koalisi. Pihak yang perlu waspada adalah kekuatan koalisi yang terbangun. Kekuatan itu, salah satunya, ditentukan oleh jaringan yang mewadahi semua anggota koalisi. Bila dilihat lebih jauh, sesungguhnya dalam sebuah koalisi terdapat ketergantungan antara pihak-pihak yang terlibat. Koalisi tidak akan efektif bila jaringan antara semua anggota tidak tertata dengan baik dan akan menguntungkan bila jaringan itu rapi dan bisa "saling mengisi".

Situasi koalisi, sebenarnya, sudah lama ada di negara kita. Situasi dukung-mendukung sebuah lembaga sudah terbiasa dalam kehidupan sosial-politik masyarakat Indonesia. Ternyata di zaman sekarang tidak mudah mengharapkan dukungan dari berbagai pihak. Tidak jarang

dukungan diberikan satu pihak karena pihak itu diiming-imingi uang dalam jumlah yang relatif besar. Akibatnya, pihak yang tidak punya banyak dana sulit membentuk koalisi dengan pihak lain untuk mengubah sebuah kebijakan publik (Klijn, 1999).

Kenyataan ini tentu tidak bisa dijadikan alasan untuk tidak membentuk koalisi. Untuk menjamin koalisi bisa bekerja efektif, menurut Cohen dan Shariar (2000) bila memenuhi syarat berikut: (i) memiliki tujuan dan sasaran yang jelas dan sudah disepakati bersama; (ii) mantap menggarap isu tertentu; (iii) anggota koalisi memiliki pembagian kerja yang jelas dan operasional; (iv) menyadari perlunya kerja sama untuk menolong masyarakat; (v) memiliki kelenturan dalam bekerja dan tidak kaku dengan aturan yang mengikat; (vi) memiliki mekanisme komunikasi yang jelas; dan (vii) memungkinkan terjadinya saling bagi pengalaman, harapan, keahlian, informasi dan keterampilan.

Suatu advokasi mengandung unsur-unsur pokok yaitu tujuan advokasi, data, sasaran advokasi, pesan advokasi, pelaksanaan advokasi, evaluasi dan *fundraising* untuk menunjang kegiatan advokasi. Mungkinkah kita bisa membentuk koalisi yang memenuhi semua syarat tersebut? Tentu bisa, sepanjang ada keinginan untuk berbuat baik untuk masyarakat dan tidak sekadar menegakkan eksistensi lembaganya. Dengan kata lain, diperlukan kerendahatian (*modesty*) dalam berinteraksi dengan semua pihak yang ada dalam sebuah koalisi. Untuk bisa memahami persepsi seorang individu tentang sebuah masalah tidak gampang. Apalagi kalau

harus mengajak individu tersebut untuk terlibat dalam sebuah koalisi untuk advokasi kebijakan (Cohen dan Shariar, 2000).

### **3. Model Perubahan Kebijakan Publik dalam Kerangka *Advocacy Coalition Framework (ACF)***

*ACF theory* atau *advocacy coalition framework* atau dengan istilah Indonesia sebagai “kerangka kerja koalisi advokasi” pada awalnya dirancang untuk membantu menjelaskan struktur koalisi dan perilaku, peran informasi ilmiah dan teknis dalam pembelajaran kebijakan, kebijakan yang berorientasi, dan keyakinan dan perubahan kebijakan dalam subsistem kebijakan. Jejaring koalisi advokasi terbentuk dari aktor kepentingan dan penekan, bersama-sama dengan provokator atau perangkat pemicu membentuk kelompok penengah. Peran penengah memberi tekanan terhadap penguasa untuk mengeluarkan kebijakan, membentuk perubahan subsistem kebijakan (Weible, 2006).

Sabatier & Weible (2007) meneliti suatu jejaring kebijakan dan menamakan *advocacy coalition* yaitu sekelompok pengambil kebijakan dalam subsistem kebijakan. Aktor dari *advocacy coalition* terdiri dari pelaku-pelaku dari sejumlah institusi swasta dan pemerintah yang berhubungan atas dasar kepercayaan pada pencapaian tujuan dengan menyusun peraturan, anggaran dan personil institusi pemerintah. Diantara beberapa pendekatan sub-sistem dalam menganalisa agenda dan formasi kebijakan, *advocacy coalitions* adalah salah satu dari pendekatan sub-sistem, selain

*policy networks and communities, policy streams, dan punctuated equilibrium*. ACF sebagian besar pernah diaplikasikan pada kebijakan-kebijakan di sektor lingkungan dan energi.

Usaha untuk memahami sebuah kebijakan dan dinamika atau proses yang terjadi di dalam dan di antara institusi-institusi yang terlibat, tidak dimungkinkan tanpa mempergunakan sesuatu “kerangka teoritis” berupa teori, paradigma, atau kerangka konseptual sebagai panduan memahami berlangsungnya *bargaining process* yang merupakan jantung hati dari *policy process* itu sendiri. Kacamata teoritis inilah yang dipakai untuk membedakan serangkaian variabel-variabel potensial yang menunjukkan adanya hubungan kausalitas serta mengabaikan secara elegan variabel lain yang tidak relevan.

Model perubahan kebijakan yang ditawarkan oleh Sabatier dan Jenkins-Smith (1993) merupakan fungsi dari interaksi tiga sub proses. *Pertama*, interaksi dari koalisi advokasi yang saling berkompetisi di dalam *policy subsystem*, yaitu aktor dari berbagai organisasi publik atau privat yang aktif terlibat dalam masalah atau isu kebijakan. Advokasi koalisi ini terdiri dari berbagai institusi publik ataupun privat yang berada dalam semua level pemerintahan. Mereka saling membagi serangkaian kepercayaan dasar (*basic belief*). Kepercayaan dasar ini meliputi tujuan kebijakan, persepsi mengenai kualitas dan sebagainya. *Kedua*, rangkaian proses tersebut merujuk pada perubahan eksternal pada subsistem, yaitu kondisi sosial ekonomi, koalisi sistem pemerintahan dalam lingkup yang

luas, serta output dari subsistem lain yang memberikan peluang dan hambatan pada koalisi yang saling berkompetisi. *Ketiga*, rangkaian proses tersebut melibatkan dampak dari “parameter-parameter sistem yang stabil” seperti struktur sosial dan aturan konstitusi dalam konteks kendala dan sumberdaya yang dimiliki oleh aktor yang berada dalam subsistem.

Unit analisa agregat yang sangat berguna untuk memahami perubahan kebijakan bukan lagi hanya institusi atau mereka yang duduk di dalam lembaga pemerintahan tertentu, tetapi lebih kepada *policy subsystem* (subsistem kebijakan) yaitu aktor-aktor dari berbagai organisasi publik atau privat yang aktif terlibat dalam masalah atau isu kebijakan tertentu. Pemahaman tradisional yang bersandar pada konsep *iron triangle* yang terbatas pada agen administratif, legislatif pada satu level pemerintahan, semakin diperluas dengan memasukkan aktor dari berbagai level pemerintahan lainnya yang aktif pada proses formulasi, implementasi maupun evaluasi kebijakan.

Koalisi advokasi adalah jenis jejaring kebijakan, merupakan *hybrid model* subsistem kebijakan dalam kerangka *policy network*. Koalisi advokasi dapat muncul pada semua level kebijakan, baik tingkat nasional, subnasional dan lokal. Jejaring kebijakan dalam suatu subsistem kebijakan dapat dipelajari melalui koalisi dari aktor-aktor jejaring kebijakan. Hal ini disebabkan subsistem kebijakan merupakan jejaring kebijakan yang terdiri dari sejumlah koalisi-koalisi advokasi yang dapat dibedakan satu sama lain berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang mereka miliki. Penetapan

agenda dan tahap lainnya dalam proses kebijakan didominasi oleh opini elit. Dampak dari opini publik paling-paling hanya bersifat *modest*. Semakin banyak kepentingan aktor yang terlibat dalam jejaring kebijakan akan semakin memperbesar koalisi baik secara kualitas maupun kuantitas. Semakin banyak tumbuh koalisi tidak menjamin kemudahan perumusan kebijakan bahkan dapat mengancam proses perumusan kebijakan. Koalisi ‘tidak terkendali’, besar kemungkinan terjadi dalam arena kebijakan. Koalisi ini terbentuk dalam rangka mewujudkan opini elit. Kondisi ini hanya dapat teratasi dengan kemunculan sang penengah (*policy brokers*). Mereka bisa berwujud pegawai, bisa pejabat, peneliti atau pengadilan para *broker* ini berusaha mencarikan kompromi yang masuk akal dan realitas perbedaan antar koalisi. Apapun *output* kebijakan yang pada akhirnya di buat, proses ini merupakan proses pembelajaran bagi para koalisi tersebut (Sabatier dan Jenkins-Smith 1993, Wibawa, 2011).

Konflik yang terdapat di antara koalisi koalisi tersebut biasanya dimediasi oleh pihak ketiga yang disebut dengan broker kebijakan (*policy broker*). Peran broker kebijakan cukup signifikan dalam mengurangi tingkat konflik. Menurut sabatier, *broker* kebijakan ini bisa saja berada ditangan beberapa ahli yang sama sekali tidak terlibat dalam perdebatan yang terjadi, namun perannya dalam subsistem kebijakan dikarenakan oleh karena keahlian yang dimilikinya. Para birokrat yang menganut tradisi “netral” juga dapat dikategorikan sebagai *broker* kebijakan. Dengan kata lain, *broker* kebijakan adalah para aktor yang berkeinginan mencari

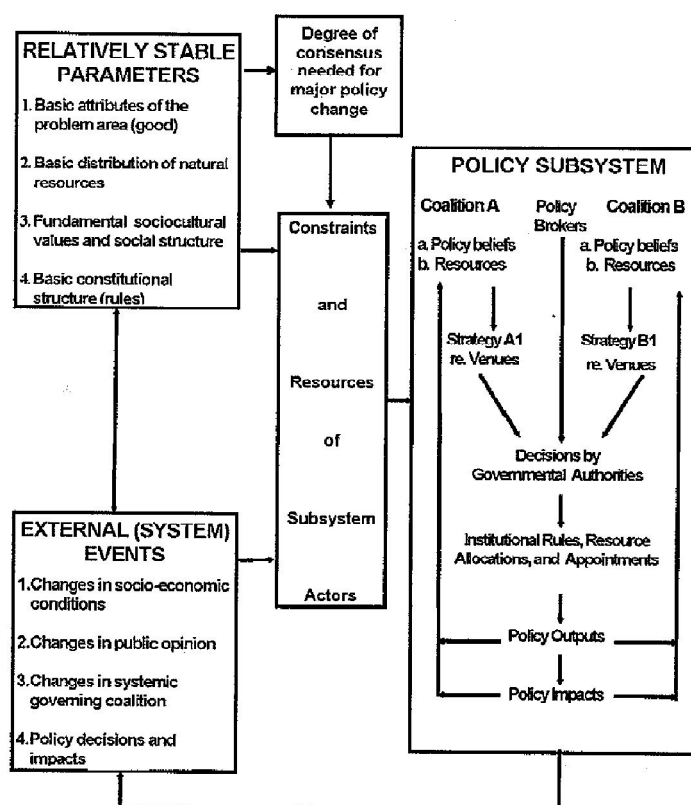


kompromi yang masuk akal (*reasonable*) dan realitas (*feasible*) antara pandangan-pandangan yang didukung oleh koalisi-koalisi yang terlibat.

Menurut Sabatier & Weible (2006), ini skema mengenai ACF terkait koalisi aktor tertentu :

Gambar No. II. 1

Diagram *Advocacy Coalition Framework*



Sumber : Sabatier & Weible (2006)

Sabatier dan Jenkins-Smith (1993) berpendapat bahwa perubahan seringkali terjadi di dalam aspek sekunder dari kebijakan dibanding di dalam inti kebijakan. Perubahan pada level inti kebijakan biasanya disebabkan oleh perubahan yang terjadi di dalam aspek-aspek yang ada di luar subsistem. Aspek-aspek tersebut adalah *pertama*, parameter-parameter yang relatif

stabil di mana di dalamnya subsistem berfungsi. *Kedua* adalah kejadian-kejadian (sistem) eksternal. secara bersama-sama “parameter” dan “kejadian” eksternal tersebut menentukan batasan dan sumber daya alam dalam fungsi subsistem kebijakan.

Koalisi kebijakan berusaha untuk menterjemahkan keyakinan dan nilai-nilai yang dianutnya kedalam suatu program atau kebijakan publik. Perjuangan dalam advokasi kebijakan tidak cukup hanya dalam bentuk mengubah isi keputusan pemerintah, namun juga mengubah kondisi yang dikehendaki dengan cara memastikan penentu kebijakan berada dipihak yang melakukan advokasi. Karena itulah advokasi perlu dipahami sebagai kerangka pikir kebijakan. Kebijakan yang partisipatif atau pro *civil society* adalah kebijakan yang mengedepankan dimensi advokasi dalam pengelolaannya.

### **C. Governance Dalam Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota (RTRW).**

*Governance* (tata kelola pemerintahan) adalah proses penetapan, penerapan dan penegakan aturan main. *Governance* juga sering kali diartikan sebagai proses pengambilan keputusan dan sekaligus proses pemantauan/kontrol seperti apakah proses keputusan diambil. Analisis mengenai *governance* biasanya fokus pada peran aktor dan struktur formal dan informal yang telah terlibat untuk sampai pada dan mengesahkan keputusan yang diambil. Secara praktis, *good governance* haruslah memuat

setidaknya tiga komponen kunci: transparansi, partisipasi dan akuntabilitas (Tikson, 2002, Colebatch, 2009)

Wilayah perkotaan (*urban*) dapat diasumsikan sebagai sebuah kesatuan sistem. Komponen wilayah perkotaan dapat dibagi menjadi komponen utama, komponen kelembagaan dan komponen lingkungan. *Urban system* yang ideal terkait dengan keserasian relasi intra sistem maupun antar sistem serta kelengkapan yang ditunjang oleh sistem kelembagaan. Hubungan intra sistem seperti komposisi tataguna lahan serta kepadatan penduduk, *urban productivity* dan sebagainya, sedangkan hubungan antar sistem meliputi keseimbangan *demand-supply* antara sistem aktifitas dengan sistem jaringan, kota hemat energi dan sebagainya.

Dalam *issue urban system*, poin *governance* diletakan dalam arti yang luas dan tidak terbatas pada pilar-pilar tradisionalnya, seperti *rule of law*, *openess* dan *participation*, tapi dapat pula berkaitan dengan *emotional attitude and motivating* serta hal-hal yang bersifat mekanis dan teknis. Dari premis *urban* dan *governance* yang demikian, maka pengelolaan perkotaan dinyatakan sebagai proses manajemen dari kondisi sistem kota saat ini menuju sistem kota yang dikehendaki.

Penataan ruang perkotaan dapat diartikan sebagai proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian wilayah perkoataan dari kondisi yang ada menjadi kondisi yang lebih baik (ideal). Kondisi ideal tersebut, disamping dikaitkan dengan konsep *city of tomorrow* dari sistem kegiatan dan sistem jaringannya, juga dipengaruhi oleh sistem

kelembagaan. Dibutuhkan sistem kelembagaan yang menunjang perwujudan wilayah perkotaan melalui penyesuaian perangkat hukum, penggalan sumber-sumber dana baru dan pembenahan organisasi.

Tata ruang merupakan suatu rencana yang mengikat semua pihak, yang berbentuk alokasi peruntukan ruang di suatu wilayah perencanaan. Bentuk tata ruang pada dasarnya dapat berupa alokasi letak, luas, dan atribut lain (misalnya jenis dan intensitas kegiatan) yang direncanakan dapat dicapai pada akhir periode rencana. Selain bentuk tersebut, tata ruang juga dapat berupa suatu prosedur belaka (tanpa menunjuk alokasi letak, luas, dan atribut lain) yang harus dipenuhi oleh para pelaku pengguna ruang di wilayah rencana. Namun tata ruang dapat pula terdiri dari gabungan kedua bentuk diatas, yaitu terdapat alokasi ruang dan juga terdapat prosedur (Suciati, 2006).

Pada kebanyakan perencanaan kota dan lingkungan, masyarakat acapkali dilihat sekadar sebagai konsumen yang pasif. Memang mereka diberi aktivitas untuk kehidupan, kerja, rekreasi, belanja dan bermukim, akan tetapi kurang diberi peluang untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan dan perencanaannya. Rencana tata ruang diperlukan untuk mewujudkan tata ruang yang memungkinkan semua kepentingan manusia dapat terpenuhi secara optimal. Rencana tata ruang, oleh sebab itu, merupakan bagian yang penting dalam proses pembangunan, bahkan merupakan persyaratan untuk dilaksanakannya pembangunan, baik bagi

daerah-daerah yang sudah tinggi intensitas kegiatannya maupun bagi daerah-daerah yang baru mulai tumbuh dan berkembang.

Kegiatan perencanaan tata ruang meliputi berkaitan dengan upaya efesisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya serta alokasi ruang yang sesuai dengan daya dukung lingkungan alam dan daya tampung lingkungan binaan serta memperhatikan sumberdaya manusia dan aspirasi masyarakat. kegiatan perencanaan tata ruang meliputi kegiatan peyusunan rencana, mulai dari pengumpulan data dan informasi, analisa sampai pada penetapan rencana dan legalisasinya. Perencanaan tata ruang dilakukan melalui proses dan prosedur penyusunan serta penetapan rencana tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Adapun rencana tata ruang tersebut akan ditinjau kembali dan atau disempurnakan sesuai dengan jenis perencanaannya secara berkala (Wulandari, 2005).

Perencanaan tata ruang pada dasarnya mencakup perencanaan struktur dan pola pemanfaatan ruang, yang meliputi tata guna tanah, tata guna air, dan tata guna sumber daya alam lainnya. Penataan ruang merupakan kewenangan pemerintah, tetapi karena penetapan rencana tersebut akan berdampak pada masyarakat, maka proses legalisasi rencana harus merupakan kesepakatan antara eksekutif dan legislatif sebagai wakil rakyat. Mekanisme persetujuan tersebut disamping untuk mendapatkan legalitas juga sekaligus salah satu forum untuk menjaring aspirasi masyarakat melalui suatu koalisi (Setiawan,2005).

Berdasarkan ketentuan UU No. 26 Tahun 2007 Tentang Penataan Ruang dan Peraturan Menteri PU No. 17/PRT/M/2009 Tentang Pedoman Penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah Kota, maka prosedur penyusunan rencana tata ruang wilayah (RTRW) kota sebagai berikut :

- pembentukan tim penyusun RTRW kota, yang beranggotakan unsur-unsur dari pemerintah daerah kota
- pelaksanaan penyusunan RTRW kota;
- pelibatan peran masyarakat di tingkat kota dalam penyusunan RTRW kota
- pembahasan Ranperda tentang RTRW kota oleh pemangku kepentingan ditingkat kota.

Sementara itu, proses dan prosedur penetapan RTRW kota merupakan tindak lanjut dari proses dan prosedur penyusunan RTRW kota sebagai satu kesatuan sistem perencanaan tata ruang wilayah kota. Proses dan prosedur penetapannya diatur berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Secara garis besar proses dan prosedur penetapan RTRW kota meliputi tahapan sebagai berikut :

- pengajuan raperda tentang RTRW kota dari walikota kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota, atau sebaliknya;
- pembahasan RTRW oleh DPRD bersama pemerintah daerah kota;

- penyampaian Ranperda tentang RTRW kota kepada Menteri untuk permohonan persetujuan substansi dengan disertai rekomendasi gubernur, sebelum Ranperda kota disetujui bersama antara pemerintah daerah kota dengan DPRD kota;
- penyampaian Ranperda tentang RTRW kota kepada gubernur untuk dievaluasi setelah disetujui bersama antara pemerintah daerah kota dengan DPRD kota; dan
- penetapan Ranperda kota tentang RTRW kota oleh Sekretariat Daerah kota.

#### **D. Kerangka Pikir**

ACF atau *advocacy coalition framework* adalah salah satu kerangka analitis yang paling menjanjikan di dalam analisa kebijakan. Kerangka tersebut merupakan suatu sintesa dari berbagai pendekatan yang meliputi siklus kebijakan yang secara lengkap, dari pengembangan hingga amandemen terakhir. Penelitian kali ini akan mengacu pada *sub-system approaches* yang menganalisa pembuatan kebijakan ke dalam pola metaphor baru seperti *networks*, *communities* dan *sub-systems*.

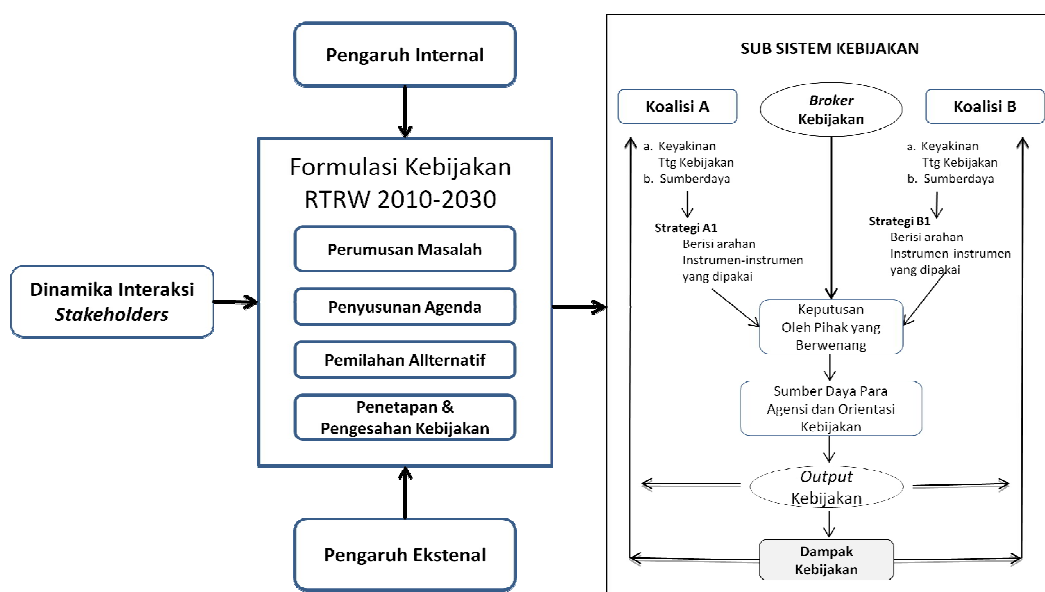
Unit utama pengambil keputusan dalam ACF adalah *policy subsystem*. Sub-sistem kebijakan ini terdiri dari semua pihak yang memainkan bagian dalam penciptaan, diseminasi, dan evaluasi kebijakan yang dalam penelitian ini mencakup unsur-unsur yang bisa dibedakan berdasarkan keyakinan dan sumberdaya yang tersedia. Unsur-unsur

tersebut antara lain *iron triangle*, kelompok kepentingan, birokrat dan politisi, analisis akademik, *think tank*, peneliti sendiri dan aktor pemerintahan lainnya. Sub-sistem kebijakan ini dapat dijelaskan dengan melihat aksi dalam koalisi advokasi (*advocacy coalition*). Di dalam koalisi terdapat sejumlah aktor kebijakan, yang tidak hanya dari unsur pemerintah tetapi juga dari non-pemerintah (masyarakat) untuk mempengaruhi kebijakan di dalam *policy arena* berdasarkan *belief system* yang berbeda.

Dalam konteks penelitian tentang formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar, sub-sistem kebijakan telah membentuk koalisi aktor pemerintah dan non-pemerintah yang kemudian terdiri dari koalisi yang saling mempengaruhi berdasarkan *belief* masing-masing. Konflik dan perbedaan menjadi niscaya dari interaksi masing-masing aktor koalisi.

Gambar No. II.5

### Kerangka Pikir Penelitian





Pada proses formulasi kebijakan RTRW Kota Makassar, relasi antar aktor telah membentuk konfigurasi aktor kemudian membentuk kerangka koalisi. Aktor konsultan perencana, staf ahli pemerintah kota dan aktor Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) yang di dukung oleh aktor organisasi swasta seperti Kamar Dagang dan Industri (KADIN) dengan mengandalkan *technocratic approach* membangun koalisi dan mendominasi proses formulasi. Pada sisi yang lain koalisi aktor organisasi masyarakat sipil seperti Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), Forum Studi Energi Dan Lingkungan (FOSIL) dan aktor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kota bertindak sebagai oposisi yang senantiasa mengkritisi rancangan kebijakan yang dibuat oleh koalisi aktor pemerintah kota dan konsultan.

Peran aktor dari asosiasi profesi seperti Ikatan Ahli Perencana (IAP) dan NGO Advokasi Politik seperti Komite Pemantau Legislatif (KOPEL) lebih bertindak sebagai kelompok penengah (*policy brokers*) yang memediasi kepentingan antara koalisi aktor tersebut. Masing-masing koalisi yang memiliki *beliefs* yang berbeda atas konflik gagasan kepentingan yang timbul dan menuntut untuk segera dilakukannya penetapan dan pengesahan RTRW Kota Makassar 2010-2030.